اتفاق الدوحة بين الدستور واتفاق الطائف

د. صالح طليس

بحث منشور في كتاب اتفاق الدوحة اصدار المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم – منشورات المكتبة الشرقية ٢٠٠٩

المقدمة

شكل اتفاق الدوحة محطة مفصلية في تاريخ النظام السياسي اللبناني، حيث جاء هذا الاتفاق في اعقاب أزمة سياسية وأمنية حادة، هددت مؤسسات الكيان ووحدة المجتمع اللبناني.

قد تكون هذه الأزمة شبيهة بالأزمات التي تعرض لها لبنان على الرغم من تغير بعض اللاعبين على المستوى الاقليمي أو الداخلي. تلك الأزمات التي تعصف به كلما هبت رياح اقليمية أو دولية تصرب تصدعاته الداخلية وتضعه على حافة الهاوية.

ظهرت هذه المرحلة المتأزمة في أواخر العهد الثاني الممدد من مسيرة الطائف، الذي انتهى دون انتخابات رئاسية وفي ظل انقسام حاد في أوساط المجتمع اللبناني؛ انقسام ترافق مع استقطاب إقليمي وبأبعاد دولية واضحة المعالم.

كان اتفاق الدوحة هو البلسم والترياق للجرح اللبناني النازف الذي هدد حياة المريض، كما هدد بالانتقال إلى أفراد العائلة العربية ككل والتي تعاني ما تعانيه. وقد أثار هذا الاتفاق، الذي جاء بمبادرة كريمة من إمارة قطر وسمو أميرها وبمباركة إقليمية ودولية، –معلنة كانت أم ضمنية –عدداً من التساؤلات أبرزها على الصعيد الدستوري وعلاقته باتفاق الطائف.

ورغم الطابع الأمني والسياسي لهذا الاتفاق فقد آثار جدالاً حول عدة نقاط دستورية، أبرزها علاقته بتعديلات الطائف الذي وصل تطبيقه كما بدا الى طريق مسدود. فهل جاء اتفاق الدوحة

ليخرج الطائف من مأزقه؟ هل كمَل أو عدَل في بنوده؟ هل عدَل في صيغة النظام السياسي باتجاه ما؟ أم أنه كان مجرد اجتهاد لتفسير بعض بنود الطائف وبعض نصوص الدستور؟

للتمكن من الإجابة على هذه التساؤلات وغيرها من وجهة نظر دستورية لا بد لنا من مناقشة النقاط الأساسية أو البنود التي جاء بها اتفاق الدوحة كل على حدة رغم الترابط الوثيق فيما بينها.

لكن قبل أن نبدأ بمناقشة هذه النقاط لا بد من التذكير بأن النظام الدستوري اللبناني يتميز بقيامه على ركيزتين أساسيتين: الأولى هي الدستور والثانية هي المواثيق الوفاقية. لهذا فإن دراسة بنود الاتفاق لا تقوم على أساس دراسة علاقتها بمواد الدستور فحسب، بل لا بد لنا من دراستها ومقارنتها مع بنود المواثيق الوفاقية القائمة بين طوائفه المتعددة وربما هنا تكمن أهمية دراسة هذا الاتفاق ونتائجه على صعيد النظام السياسي والدستوري اللبناني.

أما النقاط التي سنعالجها فهي التي تظهر لنا بوضوح من القراءة الأولى لنص الاتفاق الذي تناول، إضافة إلى الالتزام بمبادئ الدستور اللبناني واتفاق الطائف، العناوين الرئيسية التالية:

١- التأكيد على إنقاذ لبنان وعلى صيغة العيش المشترك والسلم الأهلي بين اللبنانين.

٢- انتخاب رئيس جديد للجمهورية.

٣- تشكيل حكومة وحدة وطنية... والتعهد بعدم الاستقالة أو إعاقة عمل الحكومة.

٤- اعتماد القضاء كدائرة انتخابية.

وبما أن التساؤلات التي سنحاول الاجابة عليها هي مدى التزام هذا الاتفاق بالدستور وباتفاق الطائف؛ فإننا سنحاول معالجة النقاط الأربع المذكورة، دستوريا وميثاقيا، وذلك لأنها: إما تتعلق بنصوص وردت في مقدمة الدستور، كالنقطة الأولى، أو بمواد دستورية، كالنقطتين الثانية والثالثة، أو أنها تتناول حقا دستوريا (حق الانتخاب)، كالنقطة الرابعة .

النقطة الأولى: الحرص على صيغة العيش المشترك.

تشكل هذه العبارة إحدى ثوابت المواثيق اللبنانية، فهذه الصيغة التي ربما هي مبرر وجود لبنان كانت بارزة في كافة النظم والاتفاقات التي أسست لقيام الجمهورية اللبنانية، كما بقيت في صلب المواثيق التي تلت نشوء الجمهورية حيث نجد الإصرار الضمني أو العلني على الحفاظ على صيغة العيش المشترك.

فحتى ما قبل القائمقامئين والمتصرفية، ومنذ عهد الإمارة كان هناك تعايشاً واختلاطاً في القرى اللبنانية تدل عليه مراكز العبادة كما أسماء أصحاب القبور؛ أي أن التجربة الاجتماعية للعيش المشترك كانت قد سبقت التجربة السياسية، بل ربما كانت أمتن منها.

ومع بداية التجربة السياسية كان الحرص واضحاً على هذه الصيغة، ففي عهد فخر الدين كان هناك وزيراً أو وكيلاً لأشغال المالية من الطائفة اليهودية هو ابراهيم نحيماس، وكان هناك مسلمين ومسيحين مثل مصطفى شلبي وأحمد الخالدي والحاج كيوان والشيخ الخازن والشيح حبيش وغيرهم[١]. ويستنتج الباحث أن هذا التمثيل الطائفي كان هدفه الحفاظ على صورة العيش المشترك دون وجود نصوص مكتوبة تفرض هذه الصيغة.

وفي نظام القائمقاميتين الذي جاء بعد أحداث ١٨٤١ التي أعقبت الحرب المصرية التركية، وعندما قسِم جبل لبنان الى قائمقاميتين إحداها مسيحية والثانية درزية، بالاتفاق بين تركيا والدول الاوروبية الخمس (فرنسا، النمسا، بريطانيا، روسيا، بروسيا)، فإن الحرص على الحفاظ على العيش

[١] داود الصايغ :النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته. دار النهار للنشر،الطبعة الاولى، بيروت، ٢٠٠٠.

المشترك المهدد تجلى في إنشاء مجالس إدارية إلى جانب القائمقام تتمثل فيها الطوائف الست الكبرى[٢].

لكن هذا النموذج في العيش الذي جاءت بها القائمقاميتان لم يدم طويلاً، واستبدل بنظام المتصرفية، فكان النظام الأساسي لجبل لبنان وبروتوكول ١٨٦١ ثمرة اتفاق تركيا والدول الخمس الكبرى رغم تباين المصالح والأهداف لكل منها.

واعتبر النظام الاساسي والبروتوكول يشكلان يومها النص الرسمي الأول الذي يعترف باستقلال لبنان الذاتي والذي كان له صفة دولية، إلا أنهما كرسَا الطائفية في الإدارة عندما وزَع أعضاء مجلس الادارة الذي يعاون المتصرف على أساس الطوائف الست الكبرى، كما فرضا مبدأ الطائفية في التعيين بالوظائف الإدارية والقضائية، وقد كان ذلك بهدف الحفاظ على صيغة العيش المشترك.

أما في دستور ١٩٢٦ فقد حرص الذين صاغوه على هذا النموذج للعيش كما يظهر بوضوح في المواد ٩ و ١٠ و ٩٥ , التي تدل على نية المشرعين بالحفاظ على هذه الصيغة التي تحفظ هذا التعايش في مجتمع متعدد الطوائف ومختلط في معظم مناطقه. واذا كانت معظم مواد دستور ١٩٢٦ قد استقيت من دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا، فإن هذه المواد الثلاث كانت لبنانية المنشاء والتوجه، حيث يرجح الباحثون أنها من صياغة ميشال شيحا، معتبرين أنها وضعت إطارا مناسيا لهذا العيش بين اللبنانيين وتلاقيهم وتفاعلهم.

وإذا كان الانتقاد او التشكيك بهذه الصيغة ممكنا لانها ظهرت في مرحلة استعمار أو انتداب، فإن النصوص والمواثيق التي تلت الاستقلال كانت أوضح ولم تفرض فرضاً على اللبنانين. فميثاق ١٩٤٣ لم يكن مجرد تسوية بين زعيمين سياسيين بل كان ترجمة لواقع أجمعت عليه الغالبية الساحقة من اللبنانيين عشية الاستقلال على حد تعبير د. زهير شكر... والذي وان اعتبر تسوية طائفية على

---

[٢] . د.زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري- المؤسسات الدستورية، المجلد الاول، بيروت ٢٠٠٦، ص:٥٣.

المشاركة في الحكم والادارة كما يقول د. ادمون رباط ، فإنه لا يمكن الإنكار انه كان محاولة للحفاظ على صيغة العيش المشتركة بين اللبنانيين[3].

يلاحظ أي باحث الحرص الدولي[4] والعربي على الحفاظ على هذه الصيغة في فترة الأزمات. فقد أشار كيسنجر في مذكراته عن زيارة لبنان، في مطار رياق في عهد الرئيس فرنجية، الى هذه الصيغة "...وان لبنان آنذاك كان مثالاً للتعاون والمشاركة بين مختلف الطوائف..."[5].

وعندما تهددت هذه الصيغة في احداث السبعينات من القرن الماضي وعندما بدأ يصدر كلام حول التقسيم أو العودة إلى لبنان الصغير؛ نجد البيان الختامي الذي صدر عن مؤتمر القمة العربية في الدار البيضاء يشير بالحرف الواحد الى "ان تعدد المعتقدات في لبنان يمثل مصدر ثراء حضاري من شأنه أن يساهم في بسط التأنس والتعايش السخي بين أبناء لبنان...".

لقد تم ترجمة هذا المفهوم الدولي وهذا الحرص العربي بوضوح في اتفاق الطائف حيث تكررت عبارة العيش المشترك عدة مرات، وأبرزها ما نصت عليه الفقرة ي، والتي أصبحت هي ذاتها في مقدمة الدستور المعدل في ١٩٩٠/٩/٢١ "لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك".

فجاء هذا النص وبقيمته الدستورية التي لا يرقى اليها الشك ليعبر بوضوح عن صيغة العيش المشترك ومعطياً إياها نوعاً من القدسية.

وعندما تهددت هذه الصيغة مجدداً في العام ٢٠٠٨، ورغم الانقسامات العربية، رأينا التوافق الواضح على حماية هذه الصيغة في مقدمة اتفاق الدوحة؛ بالتأكيد على حرص القيادات السياسية اللبنانية على: " ...انقاذ لبنان والخروج من الأزمة السياسية الراهنة وتداعياتها الخطيرة على صيغة العيش المشترك..."

---

[3] يقول د. انطون مسرة: انه جزء من مجرى تكوين الأمة اللبنانية وانه تعبير عن ارادة العيش المشترك وليس التنظيم الاداري والسياسي ووسائل هذا العيش المشترك. في مقال له بجريدة الاوريان ١٩٧١/١١/٢٥.

[4] خير دليل على الحرص الدولي نجده في عدد القرارات الصادرة عن مجلس الامن والجمعية العمومية للامم المتحدة.

[5] داود الصايع(مرجع سابق) صفحة ١٤٩ وصفحة ١٥٠.

كما ورد النص مرة ثانية في خاتمة الاتفاق عندما ورد النص على حظر اللجوء إلى استخدام السلاح أو العنف: "... بما يضمن عدم الخروج على عقد الشراكة الوطنية القائم على تصميم اللبنانيين على العيش معاً. ... بما يشكل ضمانة لاستمرار صيغة العيش المشترك والسلم الأهلي".

هكذا يظهر لنا بوضوح حرص اتفاق الدوحة على صيغة العيش المشترك التي يمكن القول: إنه إقرار بكونها سر وجود لبنان، وأنه مهما كان عنف الخلافات العربية وحدة الصراعات الدولية، فاننا نلمس الحرص العربي والدولي الواضح بالحفاظ على هذه الصيغة للتعايش بين الطوائف على الرغم من استخدام هذه الطوائف لمصالح اقليمية أو دولية أحياناً.

النقطة الثانية: انتخاب رئيس الجمهورية

تناول البند الاول من الاتفاق موضوع انتخاب رئيس جديد للجمهورية "اتفق الاطراف على أن يدعو رئيس مجلس النواب البرلمان اللبناني الى الانعقاد طبقاً للقواعد المتبعة خلال ٢٤ ساعة لانتخاب المرشح التوافقي العماد ميشال سليمان رئيساً للجمهورية، علماً بأن هذا هو الأسلوب الامثل من الناحية الدستورية لانتخاب الرئيس في هذه الظروف الاستثنائية".

يظهر من قراءة هذا البند أن المتحاورين قد أخذوا بنظرية الظروف الاستثنائية معتبرين أنها الحل الأمثل لتجاوز المأزق الدستوري. فهل كان هذا المخرج هو الحل الأمثل وهل ينسجم مع نصوص الدستور؟.

لقد دار الجدل الدستوري حول النصاب اللازم لانتخاب رئيس جديد قبل نهاية ولاية الرئيس لحود الممددة، وبدأ الخلاف الدستوري حول تفسير الفقرة الثانية من نص المادة ٤٩ وحول النصاب المطلوب لانتخاب الرئيس حيث تعذر تأمين نصاب الثلثين في الجلسات التي دعا إليها رئيس مجلس النواب.

بعد انتهاء ولاية الرئيس لحود اشتد هذا الجدل ودار حول نصوص دستورية أخرى، منها الفقرة الثالثة من المادة ٤٩ التي تمنع انتخاب القضاة وموظفي الفئة الأولى، وذلك عندما بدأ التداول باسم قائد الجيش اللبناني كمرشح توافقي. كما طال هذا الجدل المادة ٧٥ من دستور الطائف والتي تنص

على "أن المجلس المنعقد لانتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية، ويترتب عليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الدولة دون مناقشة أو أي عمل آخر".

كما احتدم النقاش السياسي حول دور السلطة التنفيذية في اقتراح التعديل حيث تنص مادة ٧٦ على حق رئيس الجمهورية باقتراع التعديل على أن تتقدم الحكومة بمشروع القانون إلى مجلس النواب، ونظراً لنهاية ولاية الرئيس، وفي ظل الانقسام الحاد حول شرعية الحكومة بسبب استقالة عدد من الوزراء أبرزهم الوزراء الشيعة، فقد شكلت هذه المادة نقطة خلاف أخرى تتداخل مع الخلاف حول المادة ٦٢ المعدلة التي تنيط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء في حال شغور سدة الرئاسة لأي علة كانت.

وظهر عنف الجدال الدستوري حول المادة ٧٧ من الدستور ودور الحكومة في وضع مشروع التعديل فيما لو جاء الاقتراح من البرلمان، والمادة ٧٩ التي تتناول نصاب جلسات تعديل الدستورالبرلمانية والتصويت المطلوب بأكثرية الثلثين.

دام هذا الجدال الدستوري والسياسي عدة أشهر حيث عاشت البلاد فترة من الفراغ الرئاسي ترافق مع انقسام سياسي حاد في الموقف حول شرعية الحكومة وصلاحياتها، مما شل عمل معظم المؤسسات ووصل الوضع الأمني إلى مرحلة من التأزم هددت وحدة البلاد وصيغة العيش المشترك.

لمعالجة الأزمة وأمام تضارب النصوص الدستورية رأى المتحاورون في الدوحة أن الحل الأمثل هو في تعليق العمل بالفقرة الثالثة من مادة ٤٩ وبتجاوز كافة النصوص الأخرى التي تتعارض أو تمنع العمل بالمادة ٧٥ على أساس أن المجلس المنغقد لانتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية ويترتب عليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الدولة..." مبررين ذلك بالظروف الاستثنائية، أي انهم اخذوا بنظرية الظروف الاستثنائية كما تسمى بالقانون الإداري، وهي ما يطلق عليها اسم نظرية الضرورة في القانون الدستوري. فهل تسمح هذه النظرية بتعليق العمل أو بتجاهل بعض مواد الدستور؟

أولاً: نظرية الضرورة:

مما لا شك فيه أن الدستور يسمو على ارادة الحكام وعلى جميع قوانين الدولة، إلا أن هناك استثناءاً لهذا المبدأ يسمح بالخروج عليه لحماية الدولة والمجتمع في أوقات الأزمات وهو ما أطلق عليه الفقه الدستوري نظرية الضرورة.

تعود جذور هذه النظرية الى الفلاسفة الإغريق."[٦] وقد برزت كنظرية واضحة المعالم في الفقة الاسلامي[٧]، حيث وجدت سندها في آيات قرآنية[٨]، وتبلورت في قاعدة فقهة شرعية "الضرورات تبيح المحظورات"، وبرزت أيام الرومان في قول مشهور (سلامة الدولة فوق القانون).

جوهر النظرية: ترى هذه النظرية أن القواعد الدستورية قد شرعت للظروف الاعتيادية، وفي حال تعرض الدولة لخطر جسيم أو ظروف استثنائية أو مرت بأزمة اقتصادية أو كوارث طبيعية أو وباء عام قد تهدد كيان الدولة والمجتمع؛ ففي مثل هذه الأحوال لا تعد القواعد الدستورية والقانونية كافية أو ملائمة لمواجهة الخطر بما تفرضه من قيود على إرادة وعمل السلطات كافة.

عندها تضطر السلطات العامة وفق شروط وبنود قانونية وضوابط للسلطات العامة باتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة الخطر ودفع ضرره العام، أي يجوز للسلطات العامة ورجالها بالخروج على مقتضى القواعد الدستورية والقانونية دون اتهامها باللامشروعية، لانقاذ الدولة من خطر أو أزمة اقتصادية أو أزمة سياسية أو غيرها كما هي الحال التي عاشها لبنان ما بين ٢٠٠٧ و٢٠٠٨.

ثانياً: موقف الفقه من نظرية الضرورة:

وردت قاعدة "الضرورات تبيح المحظورات" المستقاة من الشريعة الاسلامية كما ورد أعلاه في مجلة الاحكام العدلية، وكانت قد برزت في وقت مبكر بالنسبة للشرائع الحديثة، ومن تطبيقاتها

---

[٦] د. ابراهيم اخنوخ، حالة الضرورة في قانون العقوبات، دار النهضة، القاهرة, ١٩٦٩، صفحة ٦.

[٧] د. وهبة الزحيلي، نظرية الضرورة الشرعية، مقارنة مع الوضعي، دار الفكر المعاصر بيروت ط.٧ عام ٢٠٠٧ صفحة ١٨٢ وما بعدها.

[٨] { فمن اضطر غير باغ ولا عاد فلا اثم عليه ان الله غفور رحيم} البقرة ١٧٣/٢،{ وقد فصل لكم ما حرم عليكم، الا ما اضطررتم اليه، وان كثيراً ليضلون بأهوائهم بغيرعلم) الانغام ١١٩/٦.

الشهيرة اسلامياً تعطيل الحليفة عمر بن الخطاب لقاعدة إنزال حد السرقة في عام المجاعة واالمعروف بعام الرمادة.[٩] وقد أبرزها في عصرنا الحالي الفقه الالماني والفرنسي.

أ- الفقه الألماني:

أخذ الفقه الالماني بنظرية التحديد الذاتي للارادة التي قال بها هيغل وأهرنغ، فرأى أهرنغ ان الدولة تلتزم بالقانون بمحض ارادتها وانه يوجد الى جانب القانون المكتوب قانون عرفي يعطي للدولة الحق في اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة للمحافظة على سلامتها، بما في ذلك مخالفة القواعد القانونية القائمة، وانها حين تخالفها انما تكون ارادتها قد اتجهت الى احلال قواعد أخرى تلائم الظروف الاستثنائية لتحل محل القواعد السابقة. وعلى هذا التفسير لنظرية التحديد الذاتي "تعتبر حالة الضرورة مصدراً للقواعد القانونية، ولهذا السبب سميت بالنظرية القانونية للضرورة"[١٠].

وقد استقرت هذه النظرية في الفقه الألماني وأصبحت قاعدة أساسية من قواعد القانون العام. وعندما أصبحت ألمانيا جمهورية نصت دساتيرها المتعاقبة على حال الضرورة ونصت المادة ٨١ من الدستور الحالي على أنه "إذا لم يحل المجلس بالاستناد إلى المادة ٦٨ كان لرئيس الجمهورية بناءاً على طلب الحكومة وموافقة مجلس البوندسرات أن يعلن حالة الضرورة التشريعية"[١١].

كذلك نصت مادة ٤٨ على أنه "يعود لرئيس البلاد سلطة اتخاذ الإجراءات الضرورية في حالة الاضطرابات الخطيرة...".

لكن الألمان تطرفوا في استعمالهم لهذه النظرية، فباسم المحافظة على أمنهم وسلامتهم قاموا بخرق معاهدات دولية مثل خرق معاهدة حياد بلجيكا واقتحام أراضيها عام ١٩١٤، وتحت ذات

---

[٩] د. يوسف قاسم، نظرية الضرورة في الفقه الجنائي الاسلامي، القانون الجنائي الوضعي، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، صفحة ٨٠.

[١٠] أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط٢، القاهرة،٢٠٠٢، صفحة ٥٥٨.

[١١] انور الخطيب، المجموعة الدستورية، الكتاب الاول، ط ١، ١٩٧٠ صفحة ٣٣٦.

الشعار قام هتلر بخرق معاهدة التحالف المبرمة مع روسيا عام ١٩٣٩ ثم قام بغزو الاراضي الروسية دون سابق انذار عام ١٩٤١.

ب- الفقه الفرنسي:

لم يتطرف الفقه الفرنسي كما فعل الفقه الألماني في توسيعه لنظرية الضرورة، ورفض الفقه الفرنسي منذ البداية فكرة توسيع سلطات الحكومة في حالة الضرورة، وأسسوا رفضهم على مبدأ سمو الدستور وسيادة الأمة، وذلك خوفاً من تجمع السلطات بيد الحاكم مما يشجعه على الطغيان والاستبداد وتعريض الحقوق والحريات للأخطار الجسيمة. ورأى كاري دي مالبرغ Carre De (Malberg) عدم ملائمة حالة الضرورة مع منطق الديمقراطية.[١٢]

لهذا تبنت الدساتير الفرنسية هذه الوجهة فجاءت خالية من نص واضح على حالة الضرورة. لكن الفقه الفرنسي لم يستطع الوقوف جامداً أمام الضرورات العملية التي كانت تدفع الحكومة للتصرف على غير مقتضى الدستور والقانون، فكان هناك انقسام في أوساطه حول طبيعة نظرية الضرورة، حيث رأى بعض الفقه الفرنسي ان لها مفهوماً قانونياً بينما رأى البعض الآخر ان لها مفهوماً ذا طابع سياسي وواقعي.

وكان الفقيه (Duguit)، الذي يعتبر أن حالة الضرورة مصدر من مصادر القانون، هو أول من وضع شروطاً لحالة الضرورة ومن أبرز شروطها:

١- قيام خطر وطني داهم كحرب خارجية أو ثورة مسلحة أو إضراب عام. (ظرف استثنائي يهدد سلامة الدولة).

٢- يجب أن تكون الإجراءات المتخذة متناسبة مع حالة الضرورة فلا تتجاوزها.

[12] G. camus, L'etat de necessité en democratie, L.G.D.J 1965. P: 40, et suite.

٣- يجب أن تخضع هذه الإجراءات الضرورية لرقابة القضاء إضافة إلى عرضها على البرلمان في أول اجتماع له[١٣].

٤- توقف السلطات هذه الاجراءات بمجرد انتهاء الظروف الاستثنائية.

وقد شيد صرح هذه النظرية قضاء مجلس الدولة الفرنسي في العديد من قراراته، فكانت النظرية القضائية هي المصدر الأساسي لسلطات الادارة الاستثنائية في مختلف الظروف.

وان كانت هذه النظرية قد برزت إلى الوجود بفضل الفقهين الفرنسي والألماني، فإننا نجد أن معظم دول العالم تلجأ إلى استعمال هذه النظرية، خاصة خلال الحربين العالميتين، وذلك إما استناداً إلى نصوص دستورية تجيز لها ذلك كما في ألمانيا أو سويسرا، إسبانيا، إيطاليا، اليونان، مصر وغيرها، أو بموجب تفويض تشريعي: بريطانيا، والولايات المتحدة.

وهناك اتجاه عالمي لتقنين حالة الضرورة كما في قوانين الطوارىء.وتقول الدكتورة Camus "ان وجود تشريع خاص يحكم أوقات الأزمات هو إجراء قديم استخدمته الدول الديمقراطية التي تريد تجنب اللجوء الى حالة الضرورة، فأوجدت بمقتضى نصوص دستورية إجازة إصدار تشريعات خاصة للأزمات للحلول محل حالة الضرورة، والتي هي من وجهة نظر الديمقراطية نقيض حالة الضرورة[١٤]. ويرى جورج مورانج (G. Morange) أن حالة الضرورة في القانون الدستوري توازي نظرية الظروف الاستثنائية في القانون الإداري[١٥].

وقد حاول الدستور الفرنسي تنظيم اللجوء الى حالة الضرورة في المادة ١٦ منه، محاولا تسهيل مهمة رئيس الجمهورية في حق اللجوء الى نظرية الضرورة وإضعاف الرقابة على أعماله.

[13] G. camus, L'etat de necessité en democratie, ibid, p:180.

[14] G. camus, L'etat de necessité en democratie, ,ibid,p:183.

[١٥] نص مادة ١٦ "عندما تتعرض نظم الجمهورية واستقلال الوطن وسلامة اراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية لخطر كبير ومباشر وتتوقف السلطات العامة الدستورية عن سيرها المنتظم يكون لرئيس الجمهورية أن يتخذ التدابير المقتضاة في هذه الظروف وذلك بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي مجلس البرلمان، والمجلس الدستوري ويوجه رسالة الى الأمة يطلعها فيها على التدابير التي اتخذها".

ج– الفقه اللبناني

وإذا كان الدستور اللبناني قد جاء خالياً من النص على حالة الضرورة فلأنه كان مقتبساً عن دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا لعام ١٨٧٥. ويرى بعض الفقهاء بأن الدستور الذي لم ينص صراحة على حالة الضرورة قد أشار إليها ضمناً في بعض مواده مثل إعلان حالة الطوارئ الواردة في نص المادة ٦٥ من دستور الطائف عند الحديث عن صلاحيات مجلس الوزراء.

يعبر المرحوم د. أنور الخطيب أن المادة ٥٨ من الدستور القديم، والتي تجيز إصدار مشروع القانون بمرسوم، انما هي تطبيق لحالة الضرورة، ويشبه هذه المادة بنص المادة ٨١ من الدستور الألماني التي تنص على أن حالة الضرورة التشريعية لا تعلنها الحكومة إلا بعد أن ترسل إلى مجلس البوندستاغ مشروع قانون مستعجل فيرفضه المجلس... أو ترسل مشروع قانون وتعلق الثقة على إقراره ويرفضه المجلس[١٦].

كما يعتبر د.محسن خليل أن المادة ٨٥ من الدستور التي تنص على أنه "لا يجوز أن يفتح اعتماد استثنائي الا بقانون خاص، أما اذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء بفتح اعتمادات استثنائية او إضافية أو بنقل اعتمادات في الموازنة..."[١٧].

كما يرى د. زهير شكر أن إصدار الموازنة بمرسوم وفقاً للمادة ٨٦ من الدستور والذي يشكل صلاحية استثنائية في التشريع الحالي خلافاً للقاعدة البرلمانية الجوهرية، وهي اقرار الموازنة بموجب قانون، إنما بهدف إلى تأمين استمرارية الدولة وتنفيذ التزاماتها المالية وذلك عند تأخير المجلس النيابي أو يتقاعس عن ممارسة صلاحياته المالية المتعلقة بإقرار الموازنة العامة للدولة[١٨].

---

[١٦] انور الخطيب، المجموعة الدستورية، الدولة والنظم السياسية، ط١، ١٩٧٠ صفحة ٣٣٦ و٣٣٧.

[١٧] ابراهيم شيحا: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، ١٩٩٤ صفحة ٦٧٨.

[١٨] د.زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري،نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري- المؤسسات الدستورية، المجلد الثاني، بيروت ٢٠٠٦، ص:٥٨٩.

وإن لم يكن هناك نص دستوري واضح في لبنان على حالة الضرورة فيمكن استخلاصها من المبادئ القانونية العامة ومن نصوص مجلة الأحكام العدلية الذي يرى بعض الفقه أنها لا زالت سارية المفعول ولم تلغ، والتي يرى د. أسود انها تشكل مبادئ عامة مستوحاة من روح النصوص[١٩].

وقد جرت سياسة مجلس شورى الدولة اللبناني اسوة بمثيله الفرنسي على تغليب المبادئ القانونية العامة على النصوص القانونية عند تعارضها معها أو تقييدها لها، حيث جاء في قراره رقم ٩٢\٩١ ما يلي: "إذا تضمنت الأحكام القانونية نصوصاً صريحة تخالف المبادئ للقانون، يلجاء القاضي إلى التقليل قدر الإمكان من أهمية هذه النصوص تأميناً لتفوق المبدأ العام على الأحكام القانونية، باعتبار أن تلك النصوص تتضمن أحكاماً استثنائية يجب تطبيقها بصورة حصرية"[٢٠]

نخلص من كل هذا إلى أن حالة الضرورة هي مبدأ قانوني عام له قيمة دستورية في ألمانيا وغيرها وله قيمة تشريعية في فرنسا وفي لبنان، وقد وجد هذا المبدأ اساسه في مبدأين أكثر شمولاً هما: مبدأ سير المرافق العامة ومبدأ ضرورة الإبقاء على سلامة الدولة. وقد ربط القضاء الإداري نظرية الضرورة بهذين المبدأين جاعلاً من الضرورة الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية وتشريعات الأزمات.

لهذا، عندما وجد المتحاورون انفسهم أمام خطر يهدد سير المرافق العامة والدولة ككل، ولما رأوا ضرورة الابقاء على سلامة الدولة، كان لا بد لهم من الأخذ بنظرية الضرورة، بسبب الظروف الاستثنائية التي تعيشها البلاد خاصة وان شروط تطبيقها متوافرة بخطر داهم يهدد مصير الكيان وباستحالة أو صعوبة التصدي لهذا الخطر بتطبيق نصوص الدستور العادية حيث برزت عقبات كان لا بد من تجاوزها. والأهم من كل ذلك أن من سيأخذ بها هو البرلمان؛ أي ان الرقابة البرلمانية متوفرة وأن البرلمان سيد نفسه، ويعتبر الممثل الوحيد للارادة الشعبية، تلك الإرادة التي يتوقف أمامها وجود كل قانون وهي المصدر والسيادة العليا لكل قانون وضعي كما يقول الفقية الفرنسي الكبير

[١٩] د.نقولا أسود "القانون المدني: المدخل والأموال، الجامعة اللبنانية، صفحة ٩٢، ١٩٨٥-١٩٨٦.

[٢٠] القرار رقم ٥١ تاريخ ١٠-٢- ١٩٩٢، مجلة القضاء الاداري، ١٩٩٢- ١٩٩٣، ص: ٢٤٢.

سييس "إن الأمة غير مقيدة بالأصول الدستورية والقانونية ويكفي أن تظهر إرادة الأمة مهما كان الشكل الذي تظهر فيه هذه الإرادة، لكي يتوقف أمامها كل قانون وضعي...".

النقطة الثالثة:

(البند الثاني في الإعلان) :تشكيل حكومة وحدة وطنية من 30 وزيراً موزعة على أساس 16 وزيراً للأغلبية، 11 للمعارضة، و 3 للرئيس، وتتعهد الأطراف بمقتضى هذا الاتفاق بعدم الاستقالة أو إعاقة عمل الحكومة.

جاء هذا البند كما البنود الأخرى ليعالج أسباب الأزمة السياسية التي كانت تعصف بالبلاد، فمنذ استقالة الوزراء الشيعة أواخر العام 2006 والجدل يدور في أوساط الطبقة السياسية مترافقاً مع احتقان مذهبي وطائفي في الشارع اللبناني، وقد كان محور هذا الجدل الثلث المعطل أو الثلث الضامن وهو تعبير حتى في استعماله يدل على بعد سياسي، مع أنه في حقيقة الأمر هو تعبير سياسي خاطئ، كم سنوضح لاحقاً.

وقد رأى البعض أن الاتفاق على تعيين حكومة اتحاد وطني توزع فيها المشاركة وفق نسب حددت في الدوحة هو تجاوز لعرف يقضي بتشكيل الحكومة وفق رغبة الأكثرية النيابية، بالتعاون ما بين رئيسي الجمهورية والحكومة، وأنه لا يوجد أساس دستوري لهذا التوزيع.

فحقيقة الأمر أن طرح تعبير الثلث المعطل جاء مع تشكيل أول حكومة للرئيس رفيق الحريري في عهد الرئيس لحود. ونظراً لعدم وجود أكثرية نيابية متجانسة أو لوجود كتل نيابية ونواب داعمين للرئيس لحود، احتفظ لنفسه في الحكومتين اللتين شكلهما الرئيس الحريري بعدد من الوزراء سمي الثلث المعطل مع العلم أنه لا وجود لثلث معطل في الدستور ولا وجود لحصة رئيس الجمهورية في الحكومة[٢١].

---

[٢١] د.زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، المجلد الثاني، بيروت ٢٠٠٦، ص:٧٣٤ .

وعادت المسألة لتتجدد عام 2005 مع تشكيل حكومة الرئيس فؤاد السنيورة على خلاف حول هذا الثلث بينه وبين الرئيس لحود، الذي كان يصر في كل الحالات على عدم التوقيع على مراسيم تأليف الحكومة دون أن يكون له عدد من الوزراء يتجاوز الـ 10يمكنه من منع مجلس الوزراء من اتخاذ قرارات في الأمورة الهامة التي تستوجب موافقة ثلثي عدد مجلس الوزراء.

لكن هذا الخلاف حول الثلث المعطل أو الضامن الذي دار بين رئيسي الجمهورية والحكومة أخذ معنى آخر في أواخر العام 2006, وهو المعنى المذهبي عندما طرحت مسألة المشاركة الشيعية في الحكومة بعد استقالة الوزراء الشيعة .وكما قلنا إن هذا التعبير هو تعبير سياسي خاطئ لا وجود له في الدستور إنما في الحقيقة هو تعبير فقهي دستوري اسمه حق الفيتو في أنظمة الديمقراطية التوافقية كما سماها رائد هذه النظرية أرند ليبهارت[٢٢].

أول من شرح نظرية الديموقراطية التوافقية بالعربية كان الدكتور"انطوان مسرة" في اطروحته للدكتوراه ولو أنه يعتمد حالياً تعبير الأنظمة الائتلافية بدلاً من التوافقية بسبب الانقسامات التي طالت حتى العبارات في لبنان .وليبهارت هو أول من شرح التوافقية بمعايير أكاديمية حيث أجرى مقارنة للنظم السياسية استمرت عدة سنوات وتناول فيها الديمقراطية التوافقية في المجتمعات المتعددة ومنها لبنان كنموذج.

يرى ليبهارت أن ركائز الديمقراطية التوافقية ترتكز على أربعة قواعد:

الائتلاف الواسع: (بخلاف النمط الديمقراطي الأكثري)، ترتكز الديمقراطية التوافقية على تعاون قادة سائر الفئات من أجل الحكم ضمن ائتلاف واسع.

الفيتو المتبادل :وهو يؤمن لكل فئة ضمانة كاملة من الحماية السياسية في ما يتعلق بالأمور الجوهرية.

---

[٢٢] Arend Lijphart- Democracy in plural societies. A comparative exploration, New Haven and London, Yale University Press, 1977. " أرنت ليبهارت: الديموقراطية في المجتمع المتعدد، دراسة مقارنة، ترجمة إفلين أبو متري مسره، يونيفرستي برس، بيروت، ١٩٨٤.

النسبية : تتناول طريقة توزيع الوظائف العامة على الطوائف والموارد المالية.

الإدارة الذاتية والفدرالية .حيث تدير كل أقلية أو فئة شؤونها الذاتية.

وإذا كان ليبهارت قد أعطى لبنان مثالاً قبل تعديل الطائف فان ركائز التوافقية متوفرة في نظامنا خاصة بعد الطائف. فبالنسبة لموضوع الإئتلاف الواسع الذي وصفه ليبهارت، نرى أن إصلاح الطائف قد نص عليه ضمناً في تعديله للمادة المعدلة 17من الدستور وفي المادة: 65. الجديدة[٢٣].

ويقول د .ألبير منصور ان أهم انجاز إصلاحي جاء به الطائف هو "تقرير صيغة الحكم الجماعية على قاعدة المشاركة والعدل، وتقرير الانتقال من سلطة الفرد والشخص إلى سلطة المؤسسة، من دولة الرؤساء إلى دولة المؤسسات. ويتابع د .منصور أن مؤتمر الطائف قد وضع قواعد للحكم الجماعي تكفل تحوله إلى حكم مؤسسي[٢٤].

كما يستنتج الدكتور زهير شكر أن الغاية التي قصدها المشرع الدستوري من أحكام المادتين 65و 69 من الدستور تتوافق مع مفهوم الحكم في لبنان خلال المرحلة الانتقالية كونه يجب أن يكون مبدئياً بالتوافق، وحتى لا ينفرد المسلمون أو المسيحيون في البت بالأمور الأساسية[٢٥] ...

ويؤكد عراب الطائف الرئيس حسين الحسيني أن غاية التعديل الدستوري في الطائف كانت "بنقل سلطة القرار من يد الفرد الواحد إلى هيئة جماعية حيث تتم من خلال مشاركة جميع الطوائف

---

[٢٣]- تنص المادة ٦٥ من الدستور اللبناني (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١) على ما يلي: تناط السلطة الإجرائية بجلس الوزراء. وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة، ومن الصلاحيات التي يمارسها: ١،...٢،...٣،...٤،......................
٥- يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقر خاص ويترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر. ويكون النصاب القانوني لانعقاده أكثرية ثلثي أعضائه، ويتخذ قراراته توافقياً. فإذا تعذر ذلك فبالتصويت، ويتخذ قراراته بأكثرية الحضور. أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج ألى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدر في مرسوم تشكيلها. ويعتبر مواضيع أساسية ما يأتي:

تعديل الدستور، إعلان حالة الطوارئ وإلغاؤها، الحرب والسلم، التعبئة العامة، الإتفاقات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة، الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى، تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها، إعادة النظر في التقسيم الإداري، حل مجلس النواب، قانون الإنتخابات، قانون الجنسية، قوانين الأحوال الشخصية، إقالة الوزراء.

[٢٤] د.البير منصور: الانقلاب على الطائف، ط١، دار الجديد، بيروت،١٩٩٣، ص:٨٨.

[٢٥] د.زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري،مرجع سابق، المجلد الثاني، بيروت ٢٠٠٦، ص:٧٣٤.

والفئات اللبنانية في صنع القرار[٢٦]. كما يرى دارسون وفقهاء آخرون "أن اتخاذ القرار من أوسع قاعدة تقريرية ممكنة أمر يناسب لبنان وصيغة التوافق فيه[٢٧].

يدل كل هذا على أن تعديل الطائف كان تعديلاً جوهرياً على صعيد مجلس الوزراء الذي أصبح عبارة عن حكم ائتلافي بين كل الطوائف اللبنانية وتتحقق منه المشاركة وفقاً لصيغة العيش المشتركة التي تم تناولها في أول هذه الدراسة؛ مما يدل بوضوح على أن الركيزة الأبرز من ركائز التوافقية قد تم النص عليها بوضوح في الدستور اللبناني، إضافة إلى وثيقة الطائف.

الفيتو المتبادل: هو الركيزة الثانية من ركائز الديمقراطية التوافقية، وغايته أن يؤمن لكل فئة ضمانة كاملة من الحماية السياسية في ما يتعلق بالأمور الحيوية. وبدون هذا الحق سيكون هناك، حسب رأي جون كالهون (John C. Calhoun)، ميل طبيعي لكل فئة بالدخول في نزاع مع الفئات الأخرى[٢٨].

ينتقد البعض الفيتو بأنه يؤدي الى استبداد الأقلية الذي يرهق التعاون في الائتلاف الواسع أكثر مما يرهقه إخراج الاقليات بالتصويت. لكن هناك ثلاثة أسباب تدل على أن هذا الخطر غير جدي كما يبدو: ١- الفيتو هو فيتو متبادل، كما أن استعمال فئة بصورة متكررة للفيتو لا يناسبها كثيراً، وربما يعود بالضرر على مصالحها. ٢- بما أن الفيتو هو أمر متاح، فإنه كسلاح يعطي الشعور بالأمان ويجعل استعماله الراهن مستبعداً، " إن سلطة الحماية الذاتية بإعطاء كل فئة منافعها أو حصتها تمنع الصدام والصراع بين الفئات للسيطرة وتقمع كل شعور مدروس لإضعاف العلاقة

---

[٢٦] مجلة الحياة النيابية، المجلد رقم٣٥، حزيران يونيو , 2000، ص:2.٢.

[٢٧] داود الصايغ :النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته، مرجع سابق،ص.46.

[٢٨] Arend Lijphart: أرنت ليبهارت: الديموقراطية في المجتمع المتعدد، دراسة مقارنة، ترجمة إفلين أبو متري مسره، ص: ٥٥.

بالكل.". ٣- شعور كل فئة بخطر استحكام الخلافات والجمود الذي ينتج عن استعمال واسع للفيتو[٢٩].

أنواع الفيتو: يمكن أن يكون الفيتو المتبادل مفهوماً ضمنياً وغير مكتوب، أو أن يكون قانوناً مقبولاً رسمياً ومنصوص عليه في الدستور.

فهولندا وسويسرا تطبقان نظام فيتو غير وضعي: أي غير مكتوب، وفي النمسا أكد قادة الأحزاب الاشتراكية والكاثوليكية على حق الفيتو قبل تشكيل أي حكومة ائتلافية: تؤخذ القرارات بالإجماع في اللجنة الائتلافية.

لكن في بلجيكا كان الفيتو مبدأ غير رسمي في العلاقات بين العائلات الروحية الكاثوليكية والاشتراكية والليبرالية سابقاً، لكن اعترف به دستورياً فيما يخص المشاكل المتعلقة بالتجمعات المختلفة اللغات. ثم عدل الدستور في عام ١٩٧٠ بحيث أصبح ينص على أنه يمكن قبول القوانين المتعلقة بالمصالح الثقافية والتربوية للتجمعات المختلفة اللغات فقط إذا وافقت عليها الاكثريات البرلمانية الناطقة بالهولندية والاكثريات البرلمانية الناطقة بالفرنسية. يؤدي هذا النص الى اعطاء الفئتين المختلفتين حق الفثيو الرسمي.

أما في لبنان فلم يرد نص واضح في الدستور اللبناني على منح هذا الحق لإحدى الطوائف أو المذاهب، لكن القراءة المعمقة لنصوص الدستور وخاصة المادة ٦٥ المعدلة تظهر لنا بوضوح أن المشرع قد نص على أن النصاب القانوني لجلسات مجلس الوزراء هي تلثا عدد أعضائه، وعلى أن قرارات المجلس تتخذ بالتوافق وفي حال تعذره تؤخذ القرارات بالتصويت الأكثري، لكنه اشترط موافقة

---

[٢٩] آرنت ليبهارت: الديمقراطية في المجتمع المتعدد، المرجع السابق،ص:٥٦.

أكثرية الثلثين في الأمور الأساسية والهامة مثل "إقالة الوزراء، تعيين موظفي الفئة الأولى، قوانين النسبية والأحوال الشخصية والتقسيمات الإدارية، حل مجلس النواب، إقرار الموازنة العامة، إعلان حالة الطوارئ، وإعلان الحرب والسلم."

أي أن المادة 65 قد اشترطت ما يشبه التوافق على بعض الأمور الأساسية وهذه الأمور درست بعناية في مؤتمر الطائف وعن قناعة بأن مقتضيات الوفاق واستمرار العيش المشترك والحفاظ على خصوصية لبنان كوطن نهائي تقتضي كلها دراية كبرى في تأليف الحكومات وفي ممارساتها للحكم، ويقتضي احتراماً كلياً لقاعدة الثلث المعطل أو الثلثين المقررين، لأنها قاعدة صمام الأمان في حكم جماعي للبنان على حد تعبير د .ألبير منصور[٣٠].

وهكذا نجد أن تعديل الطائف الذي نقل الحكم من رئيس الجمهورية، كما كان وفق المادة 17 من الدستور القديم إلى حكم الجماعة، كما أصبح وفق نص المادة17 الجديدة، والمادة 65 المعدلة، نجده يهدف إلى تحقيق أوسع قدر ممكن من المشاركة وتجنب التحكم والاستئثار بالسلطة؛ سواء أكان هذا الإستئثار من قبل فرد أو من قبل طائفة أو تحالف ما، مما يدل على أن حق الفيتو قد تم تناوله ضمنياً في دستور الطائف إنما مع حصره في الأمور الهامة والرئيسية التي عددتها المادة:65، تاركاً لقواعد حكم الأكثرية أن تسود في باقي المواد.

ولما كان النص الدستوري – وكما هي النصوص الدستورية الموصوفة بالاقتضاب والغموض– لم ينتبه لحالة استعمال حق الفيتو هذا وما يمكن أن يشكله من خطر على العيش المشترك، فيما لو استعمل دون ضوابط، أو فيما لو تم التخلي عنه كما حصل أواخر العام 2006. واذا كان ضابط الايقاع السوري قد تمكن من ضبط التوازنات السياسية منذ بدء تطبيق الطائف وحتى العام 2005 , فإن هذا الإيقاع السياسي بدأ بالاختلال أواخر العام 2006بعد خروج حركة أمل وحزب الله من التحالف الرباعي وبعد استقالة وزرائهم، من هنا جاء اتفاق الدوحة ليعالج الثغرة التي تركها الطائف من خلال نصه الصريح على إعطاء المعارضة حق الفيتو المتمثل في 11وزيراً.

---

[٣٠] د.البير منصور: الانقلاب على الطائف، مرجع سابق، ص:٨٩.

أي أنه لم يعد باستطاعة الأكثرية، مهما ضمت من تحالفات ذات أبعاد سياسية أو مذهبية، اتخاذ قراراتها منفردة في الأمور الأساسية، كما تعني أن المعارضة ببعدها المذهبي أو الوطني أصبح بإمكانها استعمال حق الفيتو فقط في الأمور الأساسية.

وبإعطائه الأكثرية ١٦ وزيراً يعني أنه أعطاها النصف زائد واحد، أي ترك لها بشكل واضح حرية اتخاذ القرارات في الأمور العادية، ليميزها بذلك كأكثرية عن المعارضة كأقلية.

أما الحقائب الثلاثة التي أعطيت لرئيس الجمهورية فقد كان الغرض منها إعطائه نوعاً من المشاركة الجزئية في الحكم تمكنه من القيام بدور الحكم الذي أعطاه إياه اتفاق الطائف.

بالنسبة للثغرة الثانية التي عالجها اتفاق الدوحة، فكانت في النص على تعهد الأطراف بعدم استقالة الوزراء وعلى عدم عرقلة أعمال الحكم. ولهذا التعهد أهمية بالغة لأنه جاء بموازاة حق الفيتو، ولضبط حدود التوازن داخل مجلس الوزراء، ولمنع مجموعة ما أو تكتل ما، من شل عمل مجلس الوزراء، ولالزام الجميع بالبحث عن التوافق حول القرارات وخاصة الرئيسية منها[٣١].

وهنا يتبين حدود الضوابط التي وضعها اتفاق الدوحة بأن منع استقالة الوزراء ومنع عرقلة استمرار عمل الحكومة مقابل منع الأكثرية من فرض آرائها في الأمور الأساسية والهامة المحددة في الدستور. وهذا يؤكد خصوصية النظام اللبناني الذي جمع بين خصائص الديمقراطية التوافقية مع مؤسسات الديمقراطية الأكثرية في البرلمانية التقليدية. الامر الذي نص عليه علناً اتفاق الدوحة بعد ان كان قد ورد بشكل ضمني في اتفاق الطائف.

لهذا شكل هذا الاتفاق على غرار الطائف إقراراً بأن المجتمع اللبناني يحتاج الى حكم ديمقراطي يؤكد التوافقية بدلاً من التصادم، والتي تستوعب بدلاً من أن تستبعد، والتي تحاول توسيع حكم الأكثرية بدلاً من الاكتفاء بأكثرية مجردة. فالديمقراطية التوافقية تشكل حلولاً لأزمة الديمقراطية الأكثرية وهي لا تختلف معها في قبولها بأن قاعدة الأكثرية أفضل من قاعدة الأقلية، لكنها تقبل بهذه

---

[٣١] هذا ما اكده رئيس مجلس النواب اللبناني في جلسة البرلمان بتاريخ ١٦-١٢-٢٠٠٨ في رده على مداخلات بعض النواب.

القاعدة كمعيار حد أدنى فقط وبدلاً من القبول بعملية صنع القرار من الأكثرية القليلة فإنها تبحث عن توسيع هذه الأغلبية؛ فقواعدها ومؤسساتها تهدف إلى مشاركة أوسع في الحكومات وفي السياسات التي يجب أن تتبعها هذه الحكومات. وإذا كان النموذج الأكثري يركز السلطة السياسية في أيدي أكثرية مجردة فإن النموذج التوافقي يسعى إلى المشاركة والتوزيع والحد من السلطة بعدة أشكال. وإذا كانت الأكثرية تقوم على الحصرية، التنافس، الخصام، نجد أن التوافقية تقوم على الاحتواء والاستعاب، المساومة، التسوية. لهذا السبب سماها البعض بديمقراطية التفاوض(Negotiation Democracy)[٣٢].

النقطة الرابعة:

تناول البند الثالث من اتفاق الدوحة قانون الانتخاب، حيث نص على اعتماد القضاء طبقاً لقانون ١٩٦٠ كدائرة انتخابية مضيفاً إليه بعض التعديلات خاصة فيما يتعلق بتقسيم بيروت إلى ثلاث دوائر انتخابية، مع إحالة البنود الإصلاحية التي أعدتها اللجنة الوطنية لإعداد قانون الانتخابات برئاسة فؤاد بطرس إلى المجلس النيابي لمناقشته ودراسته وفقاً للأصول المتبعة. فما مدى توافق هذا النص مع الدستور واتفاق الطائف؟

قانون الانتخاب في الدستور:

تنص المادة ٢١: "لكل مواطن بلغ من العمر ٢١ سنة كامل الحق في أن يكون ناخباً على أن تتوفر فيه الشروط المطلوبة بمقتضى قانون الانتخاب".

وتنص المادة.١٦ من الدستور على أن "تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب، وتضيف م. ٢٤ "يتألف مجلس النواب من "نواب منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفقاً

[32] Kaiser, Andre 1997, "Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism.: Journal of Theoretical politics 9, no.4 (October): 419-44,p: 434

لقوانين الانتخاب المرعية الإجراء، والى أن يضع مجلس النواب قانون انتخابي خارج القيد الطائفي، توزع المقاعد النيابية وفقاً للقواعد الآتية:

أ- بالتساوي بين المسلمين والمسيحيين.

ب- نسبياً بين طوائف كل من الفئتين

ج- نسبياً بين المناطق."

يستفاد من هذه المواد أن الدستور اللبناني قد ترك صراحة أمر تحديد عدد النواب وطريقة انتخابهم للقوانين الانتخابية ولم يدرجها في صلب الدستور، وإذا أخذنا الأمر على محمل حسن يمكن القول بأن ذلك كان بقصد تجنب جمودها وتسهيل مسايرتها للمستجدات التي قد تطرأ مع تغير الأزمنة والظروف. أما إذا حملت على محمل السوء فيمكن القول بأن الدستور اللبناني ترك للسلطة السياسية أن تضع قانون الانتخاب وهو أمر يؤسف له حيث يقول العلامة دومينيك تيرون "من المؤسف أن لا تنص الدساتير على الأنظمة الانتخابية وتتركها للسلطة فتضعها بما يناسب مصالحها وأهوائها"

وقد طبق منذ وضع الدستور اللبناني عام ١٩٢٦ لتاريخة ما يزيد على عشرين قانون انتخاب معتمداً عدة أشكال من الدوائر الانتخابية دون استقرار في عدد النواب[٣٣]، وكل القوانين كانت عرضة للتعديل والتبديل باستثناء انتخابات ١٩٦٠، ١٩٦٤، ١٩٦٨، ١٩٧٢ التي جرت وفق قانون واحد، هو قانون ١٩٦٠ الذي اعتبره عرابه آنذاك الرئيس فؤاد شهاب قانوناً مؤقتاً لتجاوز آثار حوادث ١٩٥٨، وكي لا يثير النزاعات الطائفية التي سببتها تلك الأحداث، محاولاً احتوائها، وأملاً بتغييره في أقرب فرصة ممكنة.

موقف الطائف من قانون الانتخاب:

[٣٣] د.زهيرشكر، الوسيط في القانون الدستوري،مرجع سابق، المجلد الأول، مرجع سابق ، ص:٤٤٠.

ورد في باب الإصلاحات السياسية في وثيقة الطائف في البند أ – مجلس النواب، الفقرة (٤): الدوائر الانتخابية هي المحافظة. أما لماذا المحافظة؟ فالجواب نجده في العودة إلى النقاش الذي جرى بشأن هذا البند في مؤتمر الطائف، فالحكمة من وراء اعتماد المحافظة كدائرة انتخابية كان في تأمين التنوع الطائفي في الدائرة خصوصاً بعد الفزر الديمغرافي الذي تسببت به الحرب الأهلية. وقد أجمعت الآراء آنذاك على أن اعتماد القضاء كدائرة انتخابية يجعل النائب ممثلاً للطائفة والمذهب وليس للأمة[٣٤] كما ينص الدستورفي المادة:٢٧ : عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز أن تربط وكالته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه".

كما جرى التأكيد على اعتماد المحافظة في بند الاصلاحات الأخرى " تجري الانتخابات النيابية وفقاً لقانون انتخاب جديد على أساس المحافظة، يراعي القواعد التي ترعى العيش المشترك بين اللبنانين وتؤمن صحة التمثيل السياسي لشتى فئات الشعب وأجياله وفعالية ذلك التمثيل بعد إعادة النظر في التقسيم الإداري في إطار وحدة الأرض والشعب والمؤسسات".

والهدف من هذا النص على إعادة النظر بالمحافظات الحالية كان يهدف إلى تأمين أوسع مشاركة طوائفية في عملية اختيار نواب المحافظة، أما صحة التمثيل السياسي لشتى فئات الشعب فقد رأى فيها فقهاء القانون الدستوري أن المقصود بها اعتماد النظام النسبي كونه النظام القادر على تأمين صحة هذا التمثيل[٣٥].

ومن هنا يبرز التناقض بين ما جاء به مؤتمر الدوحة من حيث اعتماد قانون ١٩٦٠ كمرجع يعتمد على القضاء كدائرة انتخابية ويعمل بالنظام الأكثري, مع ما نص وما رمى إليه اتفاق الطائف.

---

[٣٤] من المذكرة التي وضعتها اللجنة القانونية في"التجمع العلماني الوطني" حول عدم دستورية قانون الانتخابات النيابية ونشرت في السفير، العدد ١١١٠٩، بتاريخ ٢٠٠٨/٩/٢٥.

[٣٥] د.زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري،نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري- المؤسسات الدستورية، المجلد الاول، بيروت ٢٠٠٦، ص:٤٠٢.

وحقيقة الأمر أن السؤال الأكثر أهمية في تاريخ لبنان خاصة بعد إقرار وثيقة الطائف كان: ما هو القانون الذي يضمن عدالة تمثيل مختلف الطوائف والتيارات السياسية وفعالية هذا التمثيل.؟

قانون الانتخاب في الواقع

منذ توقيع الطائف وإلى الأن قدمت العديد من مشاريع قوانين الانتخاب، بعضها كان ينطلق من خلفية سياسية ومن اعتبارات انتخابية وأحياناً طائفية، وبعضها الآخر له خلفية وطنية تسعى إلى نقلة نوعية في الحياة السياسية اللبنانية وتهدف إلى تكوين السلطة على أسس عادلة تضمن ما أمكن من التمثيل الصحيح للفئات السياسية اللبنانية على أمل نقل الحوار إلى داخل البرلمان وإقامة حكومة وفاق وطني تتمكن من استكمال بناء الدولة وتصحيح مسيرة الطائف المتعثرة.

فكافة القوانين التي تلت الطائف١٩٩٢، ٩٦، ٢٠٠٠ – ٢٠٠٥ و ٢٠٠٨ تؤكد الاستمرار في الانقلاب على هذا الاتفاق، لأنها جميعاً تبنت مبادئ تتناقض مع مبادئ وثيقة الطائف على صعيدي النظام الأكثري والدائرة الانتخابية.

فبما يتعلق باعتماد الدائرة الانتخابية على مستوى القضاء، وإذا ما صح القول بأن اعتماده لا يثير النزاعات الطائفية ويشكل ضمانة لاحتوائها، لأنه يفصل ما بين الطوائف ويحصر الصراع الانتخابي داخل كل طائفة، فإن النتيجة الخطرة المترتبة عليه هو أن النائب الذي سيفوز سيكون الأكثر قرباً من الخطاب الطائفي والأكثر تطرفاً طائفياً ومذهبياً وأن الصراع الذي سيحصل ضمن الطائفة سيكون بين المتطرفين طائفياً أو مذهبياً، والخطاب السياسي الذي سيسود هو الخطاب المذهبي أو الطائفي الذي يسعى إلى إثارة العصبيات ويزيد من البعد بين الشرائح اللبنانية.

هذا إضافة إلى أن من سيصل إلى البرلمان فهو الممثل فعلاً وقولاً لطائفة ولن يكون ممثلاً للأمة أو للشعب اللبناني كما ينص الدستور.

والأخطر من هذا كله أن مجلس نواب مكوناً من متطرفين طائفياً لن يكون قادراً على بناء مؤسسات الدولة وعلى إقرار قانون انتخاب حديث ومتطور لأن ذلك يتناقض مع مصالح اعضائه

السياسية والانتخابية، بل على العكس سيساهم في تمزيق المؤسسات لصالح مؤسسات الطوائف والمذاهب.

إن معظم الدوائر الانتخابية شبه مطهرة مذهبياً، أو أن أغلبية ناخبيها من لون طائفي أو مذهبي معين، وفقاً لقانون الـ ١٩٦٠. ولا شك في أن اعتماد القضاء كدائرة انتخابية في حالة الفرز الديمغرافي الذي تعرض له المجتمع اللبناني يتناقض مع صيغة العيش المشترك. يقول د. سليم الحص أن أكثر الأقضية في الواقع هي ذات لون طائفي، لا بل مذهبي واحد. فالانتخاب على أساس مذهبي سيكون حدوداً للحياة الوطنية في لبنان داعياً إلى اعتماد المحافظات وفقاً لما نص عليه الطائف[٣٦].

أما على صعيد اعتماد النسبية في النظام الانتخابي التي أقرها مؤتمر الطائف ضمنياً أو بشكل غير مباشر، فالهدف منها فيما لو اعتمدت هو العمل على تمثيل كل حزب أو مجموعة سياسية بعدد مقاعد يوازي قوتها الانتخابية.

وقد ميّز المفكر السويسري كوسيدليران، عام ١٨٤٢ بين مبدأ الأكثرية الذي يجب أن يكون أساساً لحق القرار، ومبدأ النسبية الذي يجب أن يكون أساساً لحق التمثيل " حق الأكثرية في القرار يفترض النسبية في التمثيل" وهناك ٧٧ دولة تعتمد نظام الانتخاب وفق الصيغة النسبية، بالإضافة إلى ٢٩ دولة تعتمده بشكل جزئي. ويؤكد البروفسور أندره بلس من جامعة مونتريال كندا أن النظام النسبي هو الأكثر انتشاراً في أوروبا وأميركا اللاتنية وأن الأحزاب في هذا النظام تمثل التوجهات".[٣٧].

ورغم ما يقال عن مساوئ أو صعوبات تطبيق النظام النسبي فهو نظام عالمي يعتمده أكثر من نصف دول العالم وخاصة تلك الدول القريبة في تكوينها الاجتماعي من لبنان. وهو نظام يسهل

---

[٣٦] د.سليم الحص في مقالة له بعنوان "النسبية في المحافظة هي الصيغة الأعدل وثورة في الحياة السياسية"، نشرت في جريدة: السفير ٢٠٠٤/١١/٣.

[٣٧] ندوة عقدت في المجلس النيابي برعاية رئيسه ونشرت في جريدة السفير بتاريخ ١-٢-٢٠٠٥.

ولا يعقد خيار الناخبين، لأنه سينتخب لائحة على أساس برنامجها. وهو أسهل في عملية فرز الأصوات من النظام المتبع في لبنان (أكثري ودائرة موسعة).

وبالاضافة إلى اعتبار النظام النسبي نظام مشاركة بينما النظام الأكثري هو نظام محاصصة، فمن الملاحظ أن نسبة المشاركة في الانتخابات في الدول التي تعتمد النظام النسبي تصل إلى حوالي ٧٠ أو ٨٠ بالمئة. بينما في الدول التي تعتمد النظام الأكثري مثل الولايات المتحدة لا يتجاوز الـ ٥٠% في أحسن الأحوال.

ومن الخصائص العامة للنسبية أنها تسمح بتمثيل كل القوى السياسية في المجلس، وتسمح بالتنافس بين المبادئ السياسية والبرامج، بعيداً عن الاعتبارات والمصالح المحلية، كما أن النظام النسبي بما يفرضه من تحالفات سياسية واسعة، تتجاوز إطار الطائفة والمذهب، فيكون لصوت الناخب أياً كان انتماؤه وفي أي محافظة كان نفس قوة صوت أي ناخب آخر، مما يؤمن المساواة في حق الانتخاب بين مختلف المواطنين. والمساواة هي احدى المعايير العالمية لحق الانتخاب[٣٨].

أضف إلى ذلك أن مثل هذه التحالفات السياسية الواسعة في ظل نظام نسبي وعلى أساس المحافظة المختلطة ستفرض نوعاً من الخطاب السياسي المعتدل والمتوازن والبعيد عن التشنجات المذهبية، ويصبح التنافس بين قوى الاعتدال بدلاً من أن يكون بين قوى التطرف والتعصب كما هي حال الأقضية ذات اللون المذهبي الواحد تقريباً في النظام الأكثري.

ويرى الدكتور بهيج طبارة[٣٩] أن: "اتفاق الدوحة يناقض اتفاق الطائف في اعتماده قانون ١٩٦٠ ، وأن تعايش الطوائف في جو من الحذر والشكوك ليس هو العيش المشترك؛ معتبراً أن هذا القانون الذي يعتبر قانون الضرورة هو ضد مصلحة لبنان ويساعد على الانفصامات في البلد، ويعيدنا نظرياً نصف قرن إلى الوراء، وعمليا إلى قرابة قرنين سابقين..."، مستشهداً بذلك في تصريح

---

[٣٨] تنص الفقرة الثالثة من المادة ٢١ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان على ان الصفات او الخصائص التي يجب ان يتمتع بها حق الانتخاب هي: الدورية، النزاهة، العمومية، المساواة، والسرية.

[٣٩] د. بهيج طبارة في محاضرة له نشرت في جريدة السفير بتاريخ ١٢-١٢-٢٠٠٨.

سابق لرئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري[٤٠]. ويشدد الرئيس بري على أن النظام الأكثري سواء أكان في الدائرة الصغرى أو المتوسطة أو الكبرى أو على مساحة الوطن لا يحقق تمثيلاً حقيقياً وصحيحاً لإرادة الشعب.

لهذا كله يمكن اعتبار ان ما ورد في اتفاق الدوحة حول قانون الانتخاب جاء متناقضاً مع روح الدستور الوفاقية، ومع ما نصت عليه وثيقة الطائف.

وعلى أية حال فان كافة قوانين الانتخاب اللبنانية لم تراع المعايير العالمية لحق الانتخاب، وأن قانون ٢٠٠٨ الذي اعتبر ثمرة اتفاق الدوحة، كما الذي سبقه، لا يؤدي الى تقوية العيش المشترك، بل يؤدي الى إضعاف هذا العيش، ويزيد من حدة الانقسامات الطائفية. فالتوافق على قانون الـ ٦٠ في الدوحة هو اتفاق سياسي على اعادة تكوين السلطة، وهو اتفاق وقائي قد أخرج اتفاق الطائف من عنق الزجاجة، لكن لم يستطع إبعاده كثيراً عن المأزق الذي يواجهه، بفشله في وضع قانون انتخاب يسمح للبنان بالابتعاد كثيراً عن الأخطار والانقسامات.

ونأمل أن يكون مؤقتا لتمرير انتخابات الـ ٢٠٠٩، على أمل صدور قانون انتخاب يعتمد التمثيل النسبي على أساس القضاء أو المحافظة أو تركيبة بين الاثنين لأنها تبقى الوسيلة ربما الوحيدة لإطلاق عملية تغيير ايجابية في الحياة السياسية في البلاد.

الخاتمة:

نخلص من كل ما ورد الى أن اتفاق الدوحة يتكامل مع اتفاق الطائف في توجهاته الدستورية والسياسية، وخاصة بالنسبة للحفاظ على صيغة العيش المشترك، وأنه جاء ليدعم تحول النظام السياسي اللبناني نحو الديمقراطية التوافقية على حساب البرلمانية. كما انه أنقذ الجمهورية الثانية من أصعب مأزق واجهته لتاريخه ولو الى حين، لكنه يتناقض مع اتفاق الطائف الذي قامت على اساسه هذه الجمهورية بالنسبة لقانون الانتخاب.

[٤٠] ندوة حول أنظمة الانتخابات التشريعية السفير ٢٠٠٥/٢/١

فلبنان اليوم، يشكل مؤتمر حوار دائم بين اتباع الديانات، ونموذجاً لامكانية التعايش بينها، يمكن للعالم أن يجد فيه المخرج لبعض أزماته، كما أنه يمثل أفضل رد على نظرية صراع الحضارات، إذا ما نجحت التجربة اللبنانية.

ولنجاح هذه التجربة وضمان استمرارها، وما دام القضاء على الطائفية أو المذهبية غير ممكن حالياً، فلابد من العمل على الحد من تزايد وتيرة التعصب الطائفي والمذهبي، ولا بد من العمل على إكمال ما نص عليه اتفاق الطائف من إصلاحات أساسية، وحتى لو كان لمرحلة انتقالية قصرت أو طالت، فهو يشكل إطاراً نموذجياً لحفظ صيغة العيش المشترك..

ومن أجل ذلك كله فالمطلوب العمل على صدور قانون حديث للأحزاب، يضع الآليات المناسبة لخلق تجمعات سياسية عابرة للطوائف لمصلحة الوطن دون أن تلغيها؛ أو بالأحرى أحزاب تشكل مخرجاً و ملجأً لإنسان يسعى إلى الانتماء الحر في مجموعات تسمح له بالاختيار والتفكير، لا انتماءات مفروضة قسراً. هذا إضافة إلى تطبيق نوع من اللامركزية الإدارية بعد إعادة النظر بالمحافظات الحالية وبما يتناسب مع صيغة العيش المشترك، وبالطبع على أن يترافق ذلك مع قانون جديد للانتخاب وفق الخصائص التالية:

أن يكون عامل توحيد بين اللبنانيين، وأن يعمل على خلق خطاب سياسي معتدل ومؤلف للقلوب، بدلاً من الخطابات المتشنجة والمثيرة للغرائز والعصبيات..

يهدف إلى قيام علاقة سياسية بين المرشح والناخب، على أساس برامج سياسية وتوجهات مستقبلية، لا على أساس التبعية والزبائنية اوالعصبيات والانتماءات القبلية والمذهبية او المصالح الفردية الضيقة.

يهدف إلى صحة التمثيل الشعبي والتجديد في السلطة كما هي حال الديمقراطيات، لا قانون يهدف إلى إعادة إنتاج السلطة.

وذلك لا يتم إلا من خلال اعتماد دوائر انتخابية مختلطة يظهر فيها التمثيل السياسي الصحيح والعيش المشترك الذي هو مبرر وجود لبنان، واعتماد نظام انتخابي كالنسبية أو النسبية مع المفاضلة لأنها الأكثر قدرة على التعبير عن الواقع السياسي في هذا البلد.

المراجع

أولاً: المراجع العربية

١- القرآن الكريم.

٢-الدستور اللبناني,

٣-الاعلان العالمي لحقوق الانسان.

٤-الخطيب انور ، المجموعة الدستورية، الكتاب الاول، ط ١، بيروت، ١٩٧٠

٥- الخطيب انور ، المجموعة الدستورية، الدولة والنظم السياسية، ط١، بيروت، ١٩٧٠

٦- نقولا أسود "القانون المدني: المدخل والأموال، الجامعة اللبنانية، ١٩٨٥-١٩٨٦

٧- الصايغ داود :النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته. دار النهار للنشر،الطبعة الاولى، بيروت، ٢٠٠٠.

٨- اخنوخ ابراهيم ، حالة الضرورة في قانون العقوبات، دار النهضة، القاهرة, ١٩٦٩.

٩- الزحيلي وهبة: نظرية الضرورة الشرعية، مقارنة مع القانزن الوضعي، دار الفكر المعاصر بيروت ط.٧ عام ٢٠٠٧ .

١٠-سرور، أحمد فتحي ، القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الثانية، القاهرة،,٢٠٠٢

١١- شكر زهير: الوسيط في القانون الدستوري، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري- المؤسسات الدستورية، المجلد الاول والثاني، بيروت.

١٢- شيحا ابراهيم: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت،١٩٩٤

١٣- ليبهارت أرنت: الديموقراطية في المجتمع المتعدد، دراسة مقارنة، ترجمة إفلين أبو متري مسره، يونيفرستي برس، بيروت، ١٩٨٤.

١٤- منصور البير: الانقلاب على الطائف، الطبعة الاولى، دار الجديد، بيروت،,١٩٩٣

١٥- يوسف قاسم: نظرية الضرورة في الفقه الجنائي الاسلامي، القانون الجنائي الوضعي، دار النهضة العربية، ١٩٩٣.

ثانياً:المراجع الأجنبية

1- Kaiser, Andre 1997, "Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism.: Journal of Theoretical politics 9, no.4 (October): 419-44.

2- Camus, G.: L’etat de necessité en democratie, L.G.D.J 1965. P: 40, et suite.

3- Lijphart, Arend - Democracy in plural societies. A comparative exploration, New Haven and London, Yale University Press, 1977.

4- Lijphart, Arend –Patterns of Democracy, Government Forms, Performances in Thirty-Six Countries, Yale University Press, New Haven and London, 1999

5- Messra, Antoine:Le modèle politique libanais et sa survie (Essai sur la classification et l´aménagement d´un système consociatif), Beyrouth, Publications de l´Université Libanaise, "Section des études juridiques, politiques et administrative", V11,1983.

ثالثاً: الدوريات

مجلة الحياة النيابية، المجلد رقم٣٥، حزيران يونيو , 2000.

مجلة القضاء الاداري ١٩٩٢- ١٩٩٣.

الجرائد:السفير، النهار، الاوريون لوجور.

رابعاً: الندوات:

ندوة عقدت في المجلس النيابي برعاية رئيسه ونشرت تفاصيلها في جريدة السفير بتاريخ ١-٢-٢٠٠٥.